

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 249.870 van 23 februari 2021  
in de zaak A. 224.317/X-17.123**

In zake : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Mobiliteit  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Bart Van Hyfte en Laurent Delmotte  
kantoor houdend te 1060 Brussel  
Hermann-Debrouxlaan 40  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD GENT  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
Patrick Devers  
kantoor houdend te 9000 Gent  
Kouter 71-72  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 22 januari 2018, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de gemeenteraad van de Stad Gent van 20 november 2017 houdende wijziging van het Politiereglement ‘op de openbare rust en de veiligheid’ van de Stad Gent”.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Arne Carton heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting van 30 oktober 2020, welke zitting is uitgesteld naar de zitting die heeft plaatsgevonden op 13 november 2020.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart Van Hyfte, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Patrick Devers, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Arne Carton heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3. De gemeenteraad van de stad Gent beslist op 20 november 2017, op grond van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet, om een artikel 17 aan het politiereglement ‘op de openbare rust en de veiligheid’ toe te voegen, luidend:

“§ 1. Onverminderd de verplichte naleving van de toepasselijke regelgeving, kan het gebruik van een drone klasse 1 en 2 zoals bepaald in het Koninklijk Besluit van 10 april 2016 met betrekking tot het gebruik van op afstand bestuurde luchtvaartuigen in het Belgisch luchtruim boven het grondgebied van de stad Gent slechts plaatsvinden na voorafgaandelijke melding aan de burgemeester.

§ 2. De melding moet schriftelijk, minstens één maand op voorhand, gebeuren.

§ 3. De burgemeester kan steeds voorwaarden opleggen of kan de vlucht verbieden wanneer de openbare orde in het gedrang komt.”

Tevens wordt, met het oog op de bestraffing en de inbeslagneming bij een inbreuk op het artikel, artikel 37, §§ 3 en 4, van het politiereglement gewijzigd.

In de motivering van de beslissing, voorwerp van het voorliggende beroep, wordt uiteengezet dat het gebruik van drones sinds kort wordt geregeld bij koninklijk besluit van 10 april 2016 ‘met betrekking tot het gebruik van op afstand bestuurde luchtvaartuigen in het Belgisch luchtruim’ (hierna: het koninklijk besluit van 10 april 2016), maar dat niet is voorzien in een tussenkomst van de lokale overheid boven wier grondgebied de vluchtactiviteiten gepland zijn, zodat die overheid niet op de hoogte is van voorafgaande verklaringen aan of toelatingen door het directoraat-generaal Luchtvaart van de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer (hierna: DGLV). Om het gebruik van drones boven het grondgebied van de stad transparant te maken en voor zo veel als nodig aan banden te leggen, wordt het daarom aangewezen geacht specifieke regels voor het gebruik van drones boven het grondgebied van de stad in het politiereglement ‘op de openbare rust en de veiligheid’ in te schrijven.

4. Met een nieuwe beslissing van 19 maart 2018 wil de gemeenteraad tegemoetkomen “aan een aantal verzuchtingen zodat de regeling praktisch werkbaar wordt”. Het hiervóór geciteerde artikel 17, vernummerd tot 18, wordt met ingang van 20 maart 2018 als volgt gewijzigd:

“§ 1. Onverminderd de verplichte naleving van de toepasselijke regelgeving, dient het gebruik van een drone klasse 1 en 2 zoals bepaald in het Koninklijk Besluit van 10 april 2016 met betrekking tot het gebruik van op afstand bestuurde luchtvaartuigen in het Belgisch luchtruim boven het grondgebied van de stad Gent het voorwerp niet uit te maken van een voorafgaandelijke melding aan de burgemeester.

§ 2. De melding moet schriftelijk, minstens 10 dagen op voorhand gebeuren waarbij eventuele wijzigingen minsten 5 dagen op voorhand dienen te gebeuren. In geval van onvoorziene omstandigheden kan een kortere termijn aanvaard worden.

§ 3. Ter vrijwaring van de openbare rust, veiligheid en/of leefmilieu kan de burgemeester tijdelijke beperkende of verbodsmaatregelen nemen, uitgezonderd voor staatsvluchten (politie, hulpdiensten).”

Deze beslissing is het voorwerp van het beroep in de zaak A. 225.296/X-17.245.

#### *IV. Ontvankelijkheid*

##### *Standpunt van de partijen*

5. Verzoeker beroept zich op een functioneel belang, geput uit de schending van zijn prerogatieven, meer bepaald de aantasting van zijn bevoegdheid door de verwerende partij.

6. Volgens de verwerende partij, in de memorie van antwoord, is de bestreden gemeenteraadsbeslissing van 20 november 2017 uit het rechtsverkeer verdwenen door haar vervanging bij gemeenteraadsbeslissing van 19 maart 2018.

7. In de laatste memorie voegt de verwerende partij daar aan toe dat intussen de gemeenteraadsbeslissing van 19 maart 2018 is opgeheven geworden op 22 juni 2020, zodat er “[o]p heden” geen stedelijke regelgeving inzake drones bestaat.

Wat het functioneel belang betreft waarop verzoeker zich beroept, werpt de verwerende partij tegen dat Europese wetgeving met ingang van 1 juli 2020 “de volledige (hier federale) Belgische wetgeving, derhalve ook alle bepalingen waarvan de schending wordt aangediend” “buiten spel” heeft gezet. Het functioneel belang zou daardoor “geen hout [snijden]”. Ten slotte heeft verzoeker, naar de mening van de verwerende partij, geen actueel en persoonlijk belang met betrekking tot de uitwerking die de bestreden beslissing tussentijds eventueel ten aanzien van derden, niet hemzelf, heeft gehad.

##### *Beoordeling*

8. De wijziging van de gemeenteraadsbeslissing van 20 november 2017 door de gemeenteraadsbeslissing van 19 maart 2018 geldt louter voor de

toekomst. Ze heeft niets veranderd aan het bestaan en de gelding van de gemeenteraadsbeslissing van 20 november 2017 tot dan. In zoverre blijft die gemeenteraadsbeslissing overeind en behoudt het beroep ertegen zijn voorwerp.

9. In dezelfde mate blijft naar het oordeel van de Raad van State ook verzoekers belang actueel.

Het was verzoeker nooit te doen om de uitwerking van de bestreden beslissing ten aanzien van derden. Het ging er hem van meet af aan louter om dat wat hij als een schending van zijn prerogatieven en bevoegdheid aanzag, retroactief uit het rechtsverkeer werd weggehaald.

Dat belang blijft intact wat de periode betreft – tot 20 maart 2018 – waarin de gemeenteraadsbeslissing van 20 november 2017 heeft bestaan en uitwerking heeft gehad. Dat Europese wetgeving de volledige Belgische wetgeving, met inbegrip van de bepalingen waarvan verzoeker de schending aanvoert, met ingang van 1 juli 2020 “buiten spel” zou hebben gezet – wat verzoeker overigens betwist – verandert daar niets aan.

10. De excepties worden verworpen.

#### *V. Onderzoek van het enige middel*

##### *Standpunt van de partijen*

11. Verzoeker voert in het verzoekschrift in een enig middel de schending aan van:

- “- de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet;
- artikel 2 van het Gemeentedecreet;
- de artikelen 119 en 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet;
- de artikelen 2, eerste lid, en 5, § 1, van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der luchtvaart [hierna: de luchtvaartwet];
- het [koninklijk besluit van 10 april 2016].”

Toegelicht wordt dat de bestreden bepalingen van het politiereglement ‘op de openbare rust en de veiligheid’ het gebruik regelen van drones boven het gehele grondgebied van de stad, en dit op een blijvende en algemene wijze. Nochtans regelen de luchtvaartwet en zijn uitvoeringsbesluiten, in het bijzonder het koninklijk besluit van 10 april 2016, reeds alle aspecten inzake drones, gaande van onder meer de in acht te nemen luchtverkeersregels, de vereiste attesten en bevoegdheidsbewijzen van de bestuurders, de technische aspecten en de goedkeuring van de drones, de registratie van de drones, het gebruik van de drones, inbegrepen de vereiste meldingen en toelatingen, tot het toezicht op de naleving van de regels door het DGLV.

#### Verzoeker besluit:

“Alle aspecten van het gebruik van drones maken bijgevolg reeds het voorwerp uit van een stringente regelgeving in de luchtvaartwet, de in uitvoering hiervan genomen besluiten en in het KB ‘drones’.

Door het voorhanden zijn van een allesomvattende en stringente regelgeving inzake het gebruik van drones heeft de federale overheid manifest deze aangelegenheid in zijn geheel voor zich voorbehouden, zodat de gemeenten onbevoegd zijn om hieromtrent regelgevend op te treden. Het betreft daardoor geen materie van gemeentelijk belang.”

12. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij alleen dat verzoeker geen vaststaand en actueel belang bij het middel heeft. Dat de verwerende partij op het vlak van het gebruik van drones geen enkele bevoegdheid zou hebben en dat die aangelegenheid geen materie van gemeentelijk belang zou zijn, wordt volgens de verwerende partij “regelrecht tegengesproken” door verzoeker zelf, meer bepaald in de normatieve omzendbrief van 28 juli 2017 van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken.

#### *Beoordeling*

13. De bestreden gemeenteraadsbeslissing regelt op grond van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet het gebruik van drones, of van op afstand bestuurde luchtvaartuigen, boven het grondgebied van de stad Gent, door

te voorzien in een algemene meldingsplicht aan de burgemeester, in de mogelijkheid voor de burgemeester om voorwaarden op te leggen of de vlucht zelfs te verbieden, en in een sanctionering.

14. Artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet draagt de gemeenten in het eerste lid op om ten behoeve van de inwoners te voorzien in een goede politie over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen. In het tweede lid worden de zaken van politie opgesomd die aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten worden toevertrouwd “voor zover de aangelegenheid niet buiten de bevoegdheid van de gemeenten is gehouden”.

15. Luidens artikel 2, eerste lid, van de luchtvaartwet is het verkeer van de nationale luchtvaartuigen boven het grondgebied van het Rijk vrij, behoudens de beperkingen voortvloeiende uit deze wet en die welke bij koninklijk besluit zullen uitgevaardigd worden. Artikel 4 bepaalt dat de Koning zowel aan de nationale als aan de “vreemde” luchtvaartuigen het vliegen kan verbieden boven geheel of een gedeelte van het grondgebied van het Rijk. Eveneens worden, aldus artikel 5, § 1, bij koninklijk besluit uitgevaardigd: al de reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart en inzonderheid die betreffende de luchtvaartuigen, dezer bemanning, de luchtvaart en het luchtverkeer, het domein en de openbare diensten bestemd voor die luchtvaart en dat luchtverkeer, de bij de reglementen voorziene rechten, taksen, vergoedingen of gelden waaraan het gebruik van die domeinen en openbare diensten onderworpen is. Artikel 32, derde lid, regelt de bekendmaking van de koninklijke of ministeriële besluiten waarbij, in buitengewone omstandigheden, het verkeer van luchtvaartuigen boven zekere gedeelten van het grondgebied voorlopig verboden wordt of alle andere dringende maatregelen met onmiddellijke uitwerking genomen worden.

Specifiek wat het gebruik van drones betreft, gold ten tijde van de bestreden beslissing het koninklijk besluit van 10 april 2016, dat ter uitvoering van de luchtvaartwet was genomen. Dit koninklijk besluit regelt inzake drones de luchtverkeersregels, een attest van bestuurder en bewijs van bevoegdheid als

bestuurder, de technische aspecten, de registratie, de exploitatie, de luchtvaartterreinen en operatielocaties, de communicatie, de ongevallen en incidenten, de verzekering en het toezicht, waarbij het DGLV bevoegd wordt gemaakt voor het toezicht op de personen, luchtvaartuigen en organisaties die onder het koninklijk besluit vallen.

16. Uit wat voorafgaat blijkt dat het stellen van beperkingen aan de vrijheid van het verkeer van de nationale luchtvaartuigen is voorbehouden aan de federale overheid en dat die overheid heeft voorzien in een allesomvattende regeling in verband met een veilig gebruik van drones en de handhaving ter zake. Een en ander is van aard een optreden van de gemeenten, op grond van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeente, op dat stuk hoe dan ook uit te sluiten. De gemeenteraad was bijgevolg niet bevoegd tot het nemen van de bestreden beslissing.

17. De omzendbrief van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 28 juli 2017, waaraan de verwerende partij refereert, doet niet anders besluiten.

Anders dan de verwerende partij beweert, is de omzendbrief niet normatief van aard. Hij beoogt alleen een verduidelijking bij te brengen en aanbevelingen te doen. Overigens betreft hij alleen het gebruik van drones tijdens grote evenementen in open lucht en niet, zoals de bestreden beslissing, elk gebruik van drones in het Belgisch luchtruim boven het grondgebied van de stad.

Met de verwerende partij moet wel worden vastgesteld dat de omzendbrief op bepaalde punten – bijvoorbeeld waar geschreven wordt dat de gemeentelijke autoriteiten voor grote evenementen in open lucht de mogelijkheid zouden hebben om met betrekking tot drones preventieve en regulerende maatregelen te nemen, zoals eisen dat de organisator van het evenement voorafgaand een vergunning van de burgemeester verkrijgt – niet in overeenstemming is met wat hiervoor *sub* 15 en 16 is geoordeeld. Noch kan dit evenwel verantwoorden dat de omzendbrief zou prevaleren boven de

luchtvaartwet en het koninklijk besluit van 10 april 2016, noch brengt het ten minste mee dat verzoeker zonder belang bij het middel moet worden verklaard.

18. Het middel verantwoordt de vernietiging van de bestreden beslissing. Het is ontvankelijk en gegrond.

### **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de gemeenteraad van de stad Gent van 20 november 2017 tot toevoeging aan het politiereglement ‘op de openbare rust en de veiligheid’ van een artikel 17 en tot wijziging van artikel 37, §§ 3 en 4, van dat reglement.**

**2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het geding, begroot op het rolrecht van 200 euro en een aan de verzoekende partij verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.**

**3. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig februari tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Johan Lust,       | kamervoorzitter, |
| Jan Clement,      | staatsraad,      |
| Stephan De Taeye, | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Frank Bontinck,   | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Frank Bontinck**

**Johan Lust**